Las significativas discrepancias entre el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo reflejan problemas de planeación fiscal

Comité Autónomo de la Regla Fiscal, CARF[1]
Bogotá, diciembre 22 de 2025

Principales mensajes

1. **El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) fue creado por el Decreto 4730 de 2005 y su objetivo es presentar las proyecciones de gasto sectorial para un periodo de cuatro años.** De acuerdo con el marco normativo, el MGMP debe ser consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Plan Financiero (PF), el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) y la Regla Fiscal, entre otros[2]. La reglamentación indica que el proyecto de PGN debe coincidir con las metas del primer año del MGMP, mientras que las estimaciones de gasto de los años subsiguientes son de carácter indicativo. Su aprobación por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) debe darse antes del 15 de julio de cada año[3].

2. **En ese sentido, el MGMP es un instrumento fundamental de la planeación financiera pública en Colombia**. Partiendo del MFMP, que establece la hoja de ruta de la política fiscal para un horizonte de 11 años, el MGMP determina el espacio de gasto sectorial para los siguientes cuatro años, que a su vez debe ser un insumo principal en la definición de las partidas de gasto plasmadas en el proyecto de PGN de la vigencia subsiguiente.

3. **El documento "Marco de Gasto de Mediano Plazo 2026-2029" fue publicado el pasado 4 de diciembre de 2025.** En vista de que el Gobierno decidió activar la cláusula de escape de la Regla Fiscal en junio de 2025, tanto el MFMP como el MGMP deben ser consistentes con las metas fiscales establecidas por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) para las vigencias 2026 y 2027; en 2028 y 2029 el MGMP debe ser consistente con el escenario del MFMP que prevé el retorno al pleno cumplimiento de la Regla Fiscal. El documento CONPES 4152 afirma que los techos de gasto son ajustados a las restricciones fiscales establecidas en el MFMP de 2025 para el periodo 2026-2029[4].

---

[1] Nota: El trabajo del CARF y sus pronunciamientos son no vinculantes, pero de obligatoria divulgación. Los miembros expertos del CARF no son servidores públicos, ni tienen dedicación exclusiva (Art. 61 Ley 2155 de 2021 que modificó el Art. 14 de la Ley 1473 de 2011). Las actividades privadas de los miembros del CARF están referenciadas en la página web del CARF.
[2] De acuerdo con el artículo 4 de la Ley 1473 de 2011 "La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo."
[3] Artículo 2.8.1.3.4. del Decreto 1068 de 2015.
[4] Página 39 del documento.

4. **El CARF presenta a la opinión pública su análisis de consistencia fiscal entre el MGMP 2026-2029 y los principales instrumentos de la política fiscal, en línea con su mandato legal**. Este ejercicio se realiza en cumplimiento del literal d) del artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, que asigna al Comité la función de "efectuar análisis de consistencia entre las metas de la regla fiscal con el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal, tales como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación y el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, en lo que tiene que ver con los recursos del Gobierno nacional".

5. **Hay cuatro aspectos del MGMP que suscitan preocupación del CARF** : i) el escenario fiscal de 2026 contenido en el MGMP no coincide con los techos de gasto presentados en el documento para esa vigencia; ii) la senda de gasto primario de mediano plazo del MGMP 2026-2029 sería sustancialmente superior a la establecida en el MFMP 2025; iii) los desvíos entre la senda de gasto de mediano plazo del MGMP frente a MFMP son atípicos desde una perspectiva histórica; y iv) el MGMP debería ser un insumo principal para la elaboración del proyecto de PGN de la vigencia subsiguiente, no al revés.

6. **El escenario fiscal de 2026 presentado en el MGMP no coincide con la meta que estableció el CONFIS para esa vigencia cuando el Gobierno radicó el proyecto de PGN 2026**. En efecto, según la sección 6, tabla 7, del documento de MGMP, el déficit primario de 2026 es 1,4% del PIB, el mismo que el establecido en el MFMP, pero distinto al que definió el CONFIS cuando radicó el proyecto de PGN 2026 (2% del PIB)[5]. En cambio, cálculos del CARF indican que el techo de gasto primario fijado en el documento de MGMP para 2026, en términos fiscales, coincide con el del proyecto de PGN 2026 que radicó el Gobierno el 29 de julio de 2025 (20,6% del PIB) y que era superior en 1pp del PIB frente al de MFMP 2025 (19,6% del PIB)[6]. Lo anterior sugiere que las cifras de techo de gasto fiscal de 2026 correspondientes al documento de MGMP son diferentes a las del escenario fiscal presentadas en ese mismo texto.

7. **El CARF estima que los techos de gasto primario del MGMP para el periodo 2026-2029 son, en promedio, 0,6pp del PIB superiores a los del MFMP, reflejando serios problemas de planeación fiscal**. Cálculos del CARF indican que los techos de gasto del MGMP, en términos fiscales, serían 20,6% del PIB en 2026, 19,2% en 2027, 18,5% en 2028 y 18,3% del PIB en 2029[7]. Estas cifras serían superiores a las de MFMP en 0,7pp del PIB en 2027, 0,6pp en 2028 y 0,1pp en 2029 (**Gráfico 1**). Estas discrepancias significativas desdibujan el rol del MFMP como

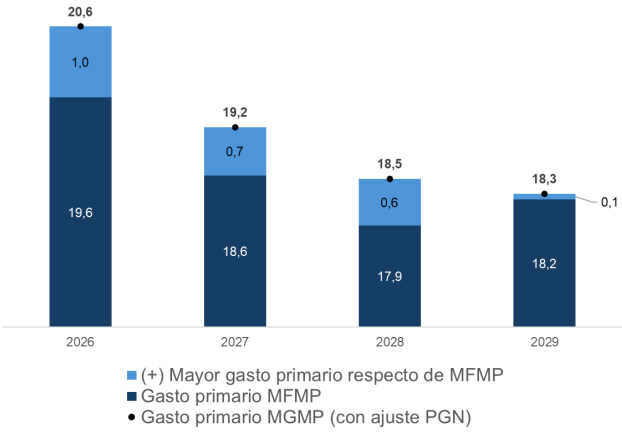
[5] El 1 de agosto de 2025, el CARF emitió su Comunicado 19, anunciando que había dado concepto previo negativo al cambio en las metas fiscales entre MFMP y proyecto de PGN 2026. La principal consideración del Comité fue que no había elementos técnicamente válidos que justificaran el incremento sustancial en el gasto primario tan solo un mes después de que se publicara el MFMP; no existió un evento extraordinario, ajeno al control del Gobierno, que explicara el mayor gasto y su respectiva implicación en el mayor déficit primario.

[6] El documento de MGMP no presenta la conversión de cifras presupuestales a cifras fiscales. Por esa razón, el CARF hace una aproximación fiscal al gasto primario tomando las cifras de gasto de funcionamiento e inversión correspondiente a recursos Nación del documento de MGMP y restándole el promedio histórico de recursos Sin Situación de Fondos (SSF) (1,3% del PIB entre 2019 y 2025).

[7] El CARF tomó las cifras correspondientes a gasto de funcionamiento e inversión relacionados a recursos Nación y sustrajo el promedio histórico de recursos SSF (1,3% del PIB entre 2019 y 2025).

instrumento principal de programación fiscal en el país y pueden afectar la credibilidad de la política fiscal y su institucionalidad.

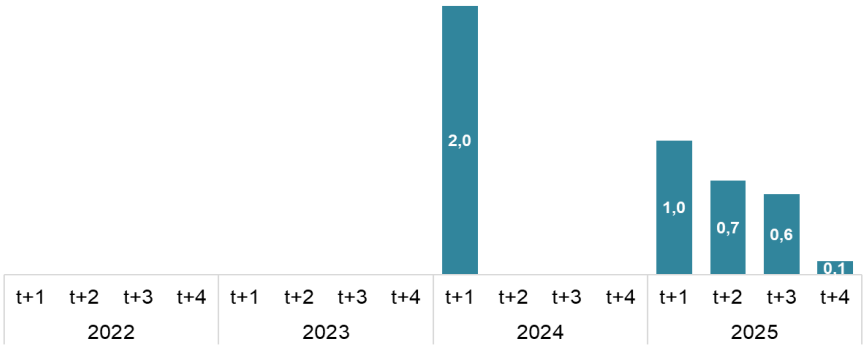
Gráfica 1. Gasto primario MFMP 2025 frente al MGMP 2026-2029 (% del PIB)



Fuente: CARF, con base en MHCP y DNP.

8. **Las desviaciones entre la senda de gasto de mediano plazo del MFMP y el MGMP son atípicas a la luz de las cifras históricas recientes**. Las estimaciones de gasto contenidas en los MGMP publicados en 2022 y 2023 no presentaron ninguna diferencia respecto del MFMP socializado en esas mismas vigencias. El techo de gasto de 2025 presentado en el MGMP de 2024 fue 2pp del PIB superior al programado en el MFMP de 2024, una discrepancia significativa. Lo que no se había observado, al menos desde 2022, son las diferencias sistemáticas en todo el horizonte de proyección (**Gráfico 2**). A juicio del CARF, el MGMP publicado en 2025 plantea un escenario fiscal que, en la práctica, reemplaza al del MFMP, lo que genera inquietudes nuevas y serias sobre la capacidad del MFMP de anclar expectativas y generar confianza.

Gráfica 2. Cambio en el techo de gasto primario del GNC entre MFMP y MGMP para cada vigencia proyectada



Fuente: CARF, con base en MHCP y DNP.

9. **El marco normativo define que el MGMP debe ser un insumo fundamental para la construcción del proyecto de Presupuesto General de la Nación, no lo contrario**. El hecho de que el documento de MGMP deba ajustarse en función del proyecto de PGN 2026 sugiere que el MGMP no está cumpliendo su rol en la práctica. En opinión del CARF, el MGMP debería partir de la hoja de ruta fiscal trazada en el MFMP, establecer techos de gasto plurianuales a cuatro años vista, consistentes con las restricciones fiscales del MFMP y, posteriormente, el proyecto de PGN debería materializar esos topes de erogaciones sectoriales desagregando entre partidas específicas para la vigencia inmediatamente posterior. Si bien el CONPES aprobó el escenario de MGMP antes del 14 de julio, como lo indica la norma, ni el escenario ni su documento fueron socializados previo a la discusión del proyecto de PGN. El CARF considera conveniente que se revise la oportunidad con la que se publica el documento de MGMP, de tal manera que sirva de insumo para la discusión pública del Gobierno, el Congreso de la República, y de todos los actores de la sociedad civil que participan de la discusión democrática del presupuesto nacional. Además, la publicación del MGMP al momento de su aprobación por parte del CONPES posibilitaría que el CARF cumpla más oportunamente con la función que le fue conferida en la Ley, de analizar la consistencia entre el MGMP y otros instrumentos de planeación fiscal.

10. **En todo caso, en vista de que el Congreso de la República archivó el proyecto de Ley de Financiamiento, y de que las metas fiscales se mantienen sin modificaciones, el escenario de gasto del MGMP ya se encuentra desactualizado**.

11. **En suma, el Comité ve con preocupación los crecientes problemas de planeación financiera pública, y su posible implicación en la confianza. Colombia ha sobresalido históricamente por la fortaleza de su institucionalidad fiscal. Esa fortaleza reposa en buena medida en la credibilidad en sus instrumentos de planeación.**

Nota institucional:

El marco normativo de la responsabilidad fiscal en Colombia se ha fortalecido en las últimas dos décadas con la inclusión del criterio de sostenibilidad fiscal en la Constitución, para que la dirección de la economía y la hacienda pública se haga en un marco de sostenibilidad fiscal. Este criterio aplica al Plan Nacional de Desarrollo y al Presupuesto General de la Nación, que deben orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público. Con la Ley 1473 de 2011, se introdujo una Regla Fiscal de balance estructural para el Gobierno Nacional Central. Esta regla se fortaleció con la Ley 2155 de 2021, que, además de modificar las metas cuantitativas y vincularlas a la deuda neta, creó el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) como un organismo técnico, permanente e independiente para realizar seguimiento a la Regla Fiscal, buscando garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de la emisión de conceptos no vinculantes, públicos y ampliamente difundidos. Entre las funciones del CARF se identifican cuatro principales responsabilidades:

- Pronunciarse sobre: El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el informe de cumplimiento de la Regla Fiscal; las proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica y

fiscal; la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General; y el seguimiento a la cláusula de escape de la Regla Fiscal.

- Emitir concepto técnico sobre: El MFMP y el informe de cumplimiento de la Regla Fiscal; las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del GNC; el cálculo de los ciclos petrolero y económico usados para la aplicación de la Regla Fiscal; y dar concepto previo a las transacciones de única vez.
- Efectuar análisis de consistencia entre: Las metas de la Regla Fiscal, el MFMP; el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP); el Presupuesto General de la Nación (PGN); el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo (PND), respecto a los recursos del Gobierno Nacional; el Plan Financiero y otros instrumentos de la política fiscal.
- Proveer insumos técnicos para el cálculo del ciclo económico: el Producto Interno Bruto (PIB) tendencial y las elasticidades del recaudo al PIB.